

Remissvar:

”Ett land att besöka – en samlad politik för hållbar turism och växande besöksnäring (SOU 2017:95)”

1. Övergripande synpunkter

Linköpings universitet lämnar härmed sina synpunkter på utredningen ”Ett land att besöka – en samlad politik för hållbar turism och växande besöksnäring”. LiU har i huvudsak koncentrerat sin läsning till de delar av utredningen som behandlar naturturism, kompetensförsörjning, utveckling, innovation och forskning. Remissvaret har författats av forskare verksamma vid LiU, med besöksnäring och kunskapsdriven lokal utveckling som främsta forskningsfält.

Forskarnas samlade bedömning är att utredningen lider brist på konkretion. Besöksnäringen är, som utredaren återkommande konstaterar, en sammansättning av flera olika branscher. Att åstadkomma en samlad politik för alla dessa branscher – med deras olika logiker och förutsättningar – är en stor utmaning. Forskarnas samlade bedömning är också att utredningen har ett tydligt myndighetsperspektiv och en tydlig normativ utgångspunkt. Myndighetsperspektivet innebär att utredningen tar ett brett grepp och redogör för en rad statliga insatser som skulle kunna vara av betydelse för hur främjandearbetet på myndighetsnivå organiseras. Den normativa utgångspunkten visar sig bland annat i all utredningen återkommande lyfter fram besöksnäringens stora betydelse i en rad avseenden. Bristen på konkretion, myndighetsperspektivet och det normativa anslaget genomsyrar hela utredningen.

2. Utredningens perspektiv

2.1 En samlad politik för ett tvärsektoriellt politikområde

LiU ser utredningen som ett försök att stärka och tydligare definiera politikområdet turism- eller besöksnäringspolitik. Därmed är den ett exempel på ett försök att skapa en samlad politik för ett tvärsektoriellt politikområde. Besöksnäringspolitikerna kan alltså betraktas som ett tvärsektoriellt politikområde som i sin tur ska genomsyras av andra generella tvärsektoriella krav, såsom

folkhälsa, säkerhet, integration, diskrimineringsgrunderna, social, ekologisk och ekonomisk hållbarhet, barnperspektivet, tillgänglighet etc. Detta väcker flera frågor.

2.1.1 Fragmentarisering, generalisering

Utredningen brottas enligt vår mening med några av de grundläggande dilemman som återfinns inom alla tvärsektoriella politikområden. Dilemmat består i att erkänna varje del i sig, eftersom de representerar olika perspektiv och kunskaper, samtidigt som delarna inte är nog i sig, utan måste samlas ihop och aggregeras. Delarna är en del av en helhet där delarna måste samverka.

I utredningen ser vi flera exempel på det som kan beskrivas som en spänning mellan fragmentisering (där delarna framträder) och generalisering (där helheten framträder) (Gunnarsson 2017; Walby 2007). Ett dilemma är alltså hur denna spänning mellan det specifika och det generella kan hanteras, i synnerhet kopplat till kunskapsutveckling och innovation. Dilemmat adresseras inte explicit av utredningen. Det innebär att utredningen stundtals blir otydlig i hur problem och utmaningar ska definieras, hur specifika/generella definitionerna ska vara, och på vilken nivå aggregeringen bör ske. Redogörelserna för innovation och kunskapsutveckling blir emellanåt mycket generella och därmed svåra att värdera.

2.1.2 Styrning av tvärsektoriella politikområden

En grundfråga här är hur ett politikområde kan avgränsas i relation till andra politikområden, och vilka ramar som krävs för att området ska uppfattas som legitimt och prioriterat av involverade aktörer? När är det berättigat att försöka upprätta och förstärka ett specifikt politikområde? En andra grundfråga är hur styrningen av områden definierade som tvärsektoriella kan/bör se ut. Dessa områden brukar betraktas som föremål för samordning och samverkan. Samverkan är ett väl studerat och på senare tid också problematiserat fenomen (se tex. Andersson 2016; Ansell & Gash 2008). Förespråkarna trycker på de stora resursmässiga och intellektuella vinsterna. Kritikerna menar att samverkan ofta sker för samverkandets egen skull, och att frågor föremål för samverkan tenderar att hamna mellan stolarna och sakna egg eftersom det formella mandatet ofta saknas i samverkanskonstellationer samt svårigheten att bygga kunskap och synergier på ett område när utgångspunkterna ser väldigt olika ut (Svensson 2017; Andersson 2016).

Utredningen bär drag av båda dessa resonemang. Å ena sidan markeras att besöksnäringen bör betraktas som föremål för denna sortens styrning, framförallt

genom förslaget att inrätta en ny funktion med samordningsansvar och för att ge dialogen för hållbar turism och en växande besöksnäring en hemvist (s. 95). Å andra sidan kan hemvist tolkas både dynamiskt och mer formalistiskt. Den förra är oftast det perspektiv som tillämpas inom samverkan (att genom att bryta perspektiv mot varandra uppstår automatiskt synergieffekter).

Men utöver användandet av ordet hemvist uttrycks också att ”utredningen bedömer att samverkan med regioner och kommuner samt besöksnäringen kan formaliseras via avsiktsförklaringar” (s. 96). Detta antyder ett steg bort från den dynamiska samverkansmodellen. Uttryckligen markeras också i utredningen att den vertikala styrkedjan är av hög relevans: ”Genomförandet av en politik för hållbar turism och växande besöksnäring kräver ett horisontellt angreppssätt över flera politikområden. Genomförandet kräver även ett vertikalt angreppssätt enligt den svenska förvaltningsmodellen som bygger på decentralisering och ansvarsfördelning på nationell, regional och lokal nivå med fristående statliga myndigheter och ett kommunalt självstyre” (s. 95).

Dock presenteras inga direkta konkreta exempel på hur detta vertikala angreppssätt ska se ut. Den huvudsakliga åtgärden, inrättandet av en samlade funktion, ska huvudsakligen ske på frivillig basis. Dock kan man tänka sig att intresset för deltagande ändå bör vara relativt högt när det gäller ett tvärssektoriellt politikområde såsom besöksnäringen. Ett av utredningens huvudsakliga explicita mål är att ta tillvara tillväxtpotentialen i besöksnäringen genom en samlad politik, och detta skapar starkare incitament för deltagande än tvärssektoriella frågor med mer direkt fokus på social hållbarhet. Ett motargument skulle eventuellt kunna vara att den existerande myndighetsgruppen för besöksnäring upplever att man saknar mandat och formell plattform för att driva dialog om området, och att det ”skulle underlätta planeringen om alla ingående myndigheter hade en tydlig inriktning mot besöksnäring” (s. 109).

Risken, om utgångspunkten är frivillighet, är alltså att den samlade funktionen blir en ny version av myndighetsgruppen utan mandat, en risk som eventuellt kan vägas om de formaliserande avsiktsförklaringarna får tyngd och legitimitet. Frågan är dock i vilken grad den formaliserande ambitionen kan realiseras via avsiktsförklaringar.

Det finns således argument både för och emot att en samlade funktion skulle kunna vara ett effektivt verktyg för besöksnäring som tvärssektoriellt politikområde. Dock nämns i utredningen en aspekt som forskningen av styrningen av tvärssektoriella områden funnit vara avgörande för deras genomslag i förhållande till andra aktörer med mer formell makt och formella mandat, nämligen framingen av området (Svensson 2017). Tvärssektoriella politikområden generellt och således även besöksnäringen, kan formuleras på en mängd olika sätt

och appellera till olika slags värden. Det medför en risk för att området uppfattas som ”löst i kanterna” men erbjuder också stora möjligheter, som strategiskt politikområde betraktat. Detta då det med trovärdighet kan presenteras för och appellera till en mängd olika aktörer. På så sätt kan tvärsektoriella områden, som är beroende av resurser och makt i den vertikala styrkedjan, tillskansa sig detta. I utredningen påpekas att möjligheter för kompetensförsörjning och innovation i hög grad är beroende av inom vilket politikområde som besöksnäringen placeras (s. 210), och att närhet till fungerande forskning och nätverk är avgörande. Detta kan betraktas som ett uttryck för medvetenhet om vikten att navigera rätt vad gäller resurser för tvärsektoriella områden, både materiella och intellektuella.

2.2 Perspektiv på naturturism

Begreppet “natur” används flitigt och utgör en viktig del i det kapitel som handlar om naturturism. Trots det saknas närmare definition av ordet. I utredningen finns det en underliggande tanke om att läsaren vet vad natur är, men begreppet kan betyda många olika saker för olika människor vilket i förlängningen kan ha betydelse för hur förslag på beslut uppfattas.

Utredningen påpekar att det kan vara svårt att skilja på naturturism och kulturturism. Tex. beskrivs nationalparker och världsarv som miljöer med både natur- och kulturvärden (sid.94). Samtidigt anspelar skrivningarna om naturturism på en idé om att människan är separerad från naturen (se sid. 94). Utredningen hävdar att många turister önskar uppleva vild och orörd natur – opåverkad av människan. Utgångspunkten i en svensk turismpolitik med ett hållbarhetstänk som grund bör utmana detta tankesätt och snarare signalera att människor inte står utanför naturen utan är en del av den.

Utredningen uppehåller sig i huvudsak kring besöksnäringens samhällsekonomiska värden (sid. 264). Vår bedömning är att det finns andra värden som kan uppmärksammas; sociala värden, rekreationsvärden, upplevelsevärden, estetiska värden, värden för att skapa förståelse för människans relation till naturen eller miljöproblem. Dessa värden hade kunnat belysas i större utsträckning.

På s. 265 lyfts ekoturism fram som ett närbesläktat begrepp till naturturismen. Likheterna som finns mellan naturturism och ekoturism är att de båda utspelar sig och fokuserar på det som vi människor uppfattar som natur. Utöver det finns det inga specifika likheter mellan de olika formerna av turism. Naturturismen vilar inte på samma hållbarhetstänk som ekoturism och bygger därmed inte på ansvarstagande för och skydd av naturmiljöer eller lokalbefolkningens välbefinnande.

På s. 274 beskrivs samisk turism som ”hållbar” eftersom den samiska kulturen enligt utredningen ”vilar på uråldriga traditioner av kretslopp och balans mellan människa, djur och natur”.

Detta förstärker föreställningen om att samer skulle vara mer naturliga än andra människor och stärker den stereotypa bilden av samer som ”en del av naturen” (vilket andra människor inte anses vara). Detta kan leda till en objektifiering och naturalisering av samerna, vilket i sin tur kan göra att de ses som en slags autentisk turistattraktion som ska upplevas och tittas på. Meningar som den ovan bidrar till att människor skapar sig en bild av samer som separerade från resten av mänskligheten, vilda, omoderna och starkt knutna till naturen.

Det är bra att samisk turism nämns i utredningen och att det finns en tanke om hur den samiska turismen ska kunna utvecklas. LiU anser dock att en statlig politik för hållbar turism bör undvika formuleringar som kan stärka de objektifieringar och stereotyper som finns om samer.

3. Enskilda förslag

3.1 Ny nationell funktion för utveckling och innovation

Linköpings universitet ställer sig positiv till inrättandet av en ny nationell funktion för utveckling och innovation. Vi förordar att ett långsiktigt, samordnande innovations- och utredningsuppdrag ska läggas på Tillväxtverket. Linköpings universitet gör också bedömningen att Tillväxtverket ska utveckla sitt innovationsstöd inte bara i samverkan med Vinnova, utan också med landets högskolor och universitet.

3.2 Stärkt myndighetssamordning

Linköpings universitet är positiv till idén om fördjupad myndighetssamordning. Samtidigt efterfrågar Linköpings universitet ett större långsiktigt engagemang från statliga myndigheter, i den kunskapsuppbyggnad som sker vid landets högskolor och universitet kring frågor som rör kunskapsdriven lokal utveckling och innovation.

3.3 Ytterligare insatser

Linköpings universitet ställer sig positiv till förslagen på ytterligare satsningar på forskning och innovation, på ytterligare satsningar på Hållbar destinationsutveckling, stöd till RISE, Vinnova och Formas. Linköpings universitet gör bedömningen att kunskaps- och innovationsstödet till besöksnäringen bör ske inom etablerade kanaler och i befintliga forsknings- och

innovationsråd. Linköpings universitet efterfrågar också långsiktiga, kunskapsuppbyggande samarbeten mellan främjandesystemet och landets högskolor och universitet.

Linköping den 2018-04-03

För Linköpings universitet,

Josefina Syssner